



## Presidencialismo y Revocatoria de mandato presidencial en América Latina

Mario Daniel Serrafiero<sup>1</sup> y María Laura Eberhardt<sup>2</sup>

Recibido: 10-11-2015 / Aceptado: 13-09-2016

**Resumen.** La revocatoria de mandato es un mecanismo de participación y control ciudadano enmarcado principalmente en la tercera ola de la democratización y las reformas políticas y constitucionales de los '90 en Latinoamérica. Forma parte de las innovaciones incorporadas por los gobernantes como respuesta a la crisis de representación. Su adopción abre interrogantes más profundos sobre: la metamorfosis de la representación moderna (un cierto acercamiento al "mandato imperativo"), las transformaciones del régimen presidencial (flexibilización, cuasi-parlamentarización), las nuevas formas de caídas presidenciales y de resolución de crisis, y la democratización del gobierno (al habilitarse otra instancia de votación orientada a la destitución de funcionarios electos). En tal sentido, el trabajo tiene dos objetivos: analizar conceptualmente la revocatoria de mandato y, específicamente, la revocatoria presidencial (existente sólo en Venezuela, Bolivia y Ecuador); y vincular a este mecanismo con el debate sobre el presidencialismo latinoamericano (pues se considera que produce modificaciones potenciales en el sistema presidencial), con la teoría de los tipos de sucesión constitucional y con la teoría de las interrupciones presidenciales (ya que la revocatoria constituye otro de los dispositivos de destitución disponibles en casos de crisis institucionales). Se trata, por tanto, de un estudio teórico que pretende conceptualizar un tipo determinado de revocatoria de mandato y enlazarlo con otros desarrollos teóricos de los cuales ha estado ausente. Ésas y otras implicancias, teóricas y de ingeniería institucional, motivan este artículo, para dilucidar las potencialidades y los efectos directos e indirectos que la incorporación de este mecanismo plantea para las democracias presidenciales latinoamericanas.

**Palabras clave:** presidencialismo; revocatoria de mandato; interrupciones presidenciales; América Latina; representación

### [en] Presidentialism and Recall in Latin America

**Abstract.** Recall is a citizen participation and control mechanism principally framed in the third wave of democratization and in the 90s Latin America's political and constitutional reforms. It appeared between the innovations introduced by the rulers in response to the crisis of representation. Its appearance opens deep questions about: the metamorphosis of modern representation (a certain approach to the "imperative mandate"), the changes in the presidential system (relaxation, quasi-parliamentarization), new forms of presidential falls and crisis resolution, and the

<sup>1</sup> Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).  
Universidad de Buenos Aires (Argentina).  
E-mail: mserrafiero@gmail.com

<sup>2</sup> Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).  
Universidad de Buenos Aires (Argentina).  
E-mail: laura\_rafaela@yahoo.com.ar

democratization of government (another instance of voting enabled for the removal of elected officials). In this regard, work has two objectives: conceptually analyze the recall, specifically, the presidential recall (existing only in Venezuela, Bolivia and Ecuador); and link this mechanism with the debate on Latin American presidentialism (as it is considered to produce potential changes in the presidential system), with the theory of types of constitutional succession and with the theory of presidential interruptions (since the recall is another removal device available in cases of institutional crisis). It is therefore a theoretical study that aims to conceptualize a certain type of recall and link it with other theoretical developments of which has been absent. These and other theoretical and institutional engineering implications motivate this article. It aims to elucidate the potential, direct and indirect effects of the introduction of this mechanism for Latin American presidential democracies.

**Keywords:** presidentialism; recall; presidential interruptions; Latin America; representation.

**Cómo citar:** Serrafero, M. D. y M. L. Eberhardt (2017): “Presidencialismo y Revocatoria de mandato presidencial en América Latina”, *Política y Sociedad*, 54(2), pp. 509-531.

**Sumario.** 1. Introducción. 2. Crisis de la representación e incorporación de mecanismos de democracia directa en América Latina. 3. La revocatoria de mandato: un acercamiento conceptual. 4. Un tipo especial de revocatoria de mandato: la revocatoria presidencial. 5. Funciones y posibles efectos de las revocatorias. 6. El debate presidencialismo-parlamentarismo y la revocatoria de mandato. 7. El encuadre de la revocatoria y los tipos de sucesión constitucional. 8. La revocatoria y la teoría de las interrupciones presidenciales. 9. La utilidad de la revocatoria presidencial (vuelta de tuerca). 10. Reflexiones finales. 11. Bibliografía.

## 1. Introducción

La revocatoria de mandato es un mecanismo de participación y control ciudadano que en América Latina se enmarca principalmente en la tercera ola de la democratización y las reformas políticas y constitucionales de los años '90. Forma parte del conjunto de innovaciones incorporadas por iniciativa de los gobernantes como respuesta a un clima de descontento y apatía ciudadana respecto de la política y de sus representantes, más conocido como “crisis de la representación”. Asimismo, se considera que esta herramienta produciría modificaciones en el sistema presidencial.

¿La revocatoria de mandato es sólo un mecanismo más de participación ciudadana? ¿Qué relación tiene con el régimen presidencial? ¿Mantiene alguna vinculación con las situaciones de crisis que se desarrollan dentro de este régimen?

Además de constituir un dispositivo de democracia directa, la revocatoria de mandato y, en particular, la revocatoria presidencial, abre la puerta a toda una serie de interrogantes más profundos que hacen a cuestiones de crucial relevancia como son: la metamorfosis de la representación moderna, las transformaciones del régimen presidencial (flexibilización, cuasi-parlamentarización), las nuevas formas de caídas presidenciales y de resolución de crisis, así como la democratización del gobierno.

En tal sentido, el trabajo tiene dos objetivos. En primer lugar, analizar conceptualmente la revocatoria de mandato y, específicamente, centrarse en la reflexión sobre la revocatoria presidencial. El segundo objetivo es vincular a este mecanismo con el debate en torno al presidencialismo latinoamericano, con la teoría de los tipos de sucesión constitucional y con la de las interrupciones

presidenciales, debido a que la revocatoria constituye otro de los dispositivos disponibles en casos de crisis institucionales. Se trata, por lo tanto, de un estudio teórico que pretende conceptualizar un tipo determinado de revocatoria del mandato y enlazarlo con otros desarrollos teóricos de los cuales ha estado, hasta ahora, ausente.

La estructura del trabajo es la siguiente. Comienza con una referencia a la crisis de representación y la incorporación de mecanismos de democracia directa. Entre estos mecanismos analiza conceptualmente la revocatoria de mandatos en general, como introducción necesaria al análisis más específico de la revocatoria presidencial. Luego trata la revocatoria del mandato del presidente y sus vinculaciones con la teoría del régimen presidencial y la teoría de las interrupciones o caídas presidenciales desarrollada en los últimos años.

Cabe destacar que aún no se ha introducido el tema de la revocatoria del mandato en los debates teóricos referidos. Ésas y otras varias implicancias, tanto teóricas como de ingeniería institucional, son las que motivan el desarrollo del presente artículo, a fin de comenzar a dilucidar las potencialidades y los efectos positivos y negativos que la incorporación de un mecanismo de tales características plantea para las democracias presidenciales latinoamericanas de nuestro tiempo.

Por último, cabe señalar que, salvo algunas referencias necesarias, este estudio no ingresa en el terreno empírico-normativo de la diferenciación entre los distintos tipos de revocatoria presidencial existentes en los países (Venezuela, Ecuador y Bolivia), pues excede el objetivo teórico aquí presentado. Sin embargo, consideramos que el aporte de este artículo es crucial para comprender los procesos de revocatoria presidencial que se han desarrollado y continúan abriéndose en la región.

## **2. Crisis de la representación e incorporación de mecanismos de democracia directa en América Latina**

En grado notable desde fines de la década de 1980 la mayoría de las democracias occidentales se han visto afectadas por un clima general de descontento popular respecto del desempeño de las instituciones de gobierno, fenómeno que ha sido denominado como “crisis de la representación”.

Dicho escenario siguió a la caída del modelo de Estado de Bienestar Keynesiano, frente a administraciones que ya no podían dar igual cantidad y calidad de respuestas a las necesidades de la población. El paso del patrón de representación de masas (1910-1970) a otro de tipo profesional-electoral (1980-...), fue concomitante con la reducción del papel del Estado en la regulación de la vida cotidiana de los ciudadanos, asociada con el predominio de la ideología neoliberal. A ello se sumó la creciente diferenciación social y el impacto de los medios masivos de comunicación. La sociedad posindustrial emergió más desestructurada, heterogénea, fracturada, individualizada, cambiante, compleja, con nuevas identidades colectivas flexibles más voluntarias que orgánicas y con la decadencia de los grandes grupos colectivos típicos de la anterior sociedad industrial (Eberhardt, 2015).

Dominada por la “videopolítica”, colmada por un creciente electorado independiente o flotante con menos determinaciones estructurales para el sufragio, acechada por la mayor relevancia de las coyunturas específicas y la personalización de las campañas, esta nueva sociedad hizo estallar por los aires la ilusión moderna de la representación política del mundo y provocó el debilitamiento de la creencia ilustrada en la capacidad articuladora de la política.

En este contexto, los parlamentos se han visto desprestigiados en su función de debatir y consensuar leyes, expuestos a la influencia de *lobbistas* que operan detrás de escena y con un funcionamiento permanentemente ineficiente y lento. Al mismo tiempo, se comenzó a percibir a los partidos políticos como meros grupos corporativos abocados a la defensa de sus propios intereses particulares (Nino, 1997: 237-238).

América Latina no se encuentra ajena a esta realidad. En la amplia mayoría de los casos (aunque en diferente grado), hubo una cierta descomposición del Estado junto con la deslegitimación de los representantes políticos. Se dice que los partidos perdieron centralidad o han colapsado (como en Perú y en Venezuela), y han surgido outsiders que prometieron mayor participación ciudadana directa a costa del poder legislativo (como Chávez en Venezuela y Correa en Ecuador). Incluso en países, como Brasil (1992), Venezuela (1993), Ecuador (1997), Argentina (2001), entre muchos otros, las manifestaciones de descontento popular coadyuvaron a la caída de los entonces presidentes.

Varias constituciones y legislaciones nacionales y locales iniciaron desde entonces sucesivos procesos de reformas políticas que incluyeron, entre otras innovaciones, una diversidad de mecanismos de participación y control ciudadano, destinados a complementar a las instituciones representativas con otras vías alternativas de intervención más directa de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas y en el monitoreo de los mandatarios. Dicha incorporación fue especialmente prolifera en el ámbito subnacional, donde las innovaciones en participación y la involucración del tercer sector contribuyeron a revitalizar la democracia local (Bucek y Smith, 2000: 3).

En efecto, los instrumentos participativos fueron concebidos para que los ciudadanos pudiesen contar con mayores espacios de intervención en la elaboración y adopción de ciertas políticas, así como también para que les fuera posible seguir más de cerca (y, eventualmente, “castigar”) los hechos y omisiones de los gobernantes.

El diseño de estos mecanismos incorporó algunos elementos de la democracia directa (deliberación, presentación de propuestas, votación positiva o negativa respecto de algún proyecto) en un régimen de gobierno indirecto (ejercido por medio de representantes y a través de los distintos órganos y poderes del Estado). La búsqueda de una democracia con mayor participación ciudadana enfrentaba, de este modo, el desafío de acotar la creciente brecha existente entre representantes y representados, permitiendo acercar la toma de decisiones a los ciudadanos (Taboada, 2005: 3).

De este modo, las democracias descritas como delegativas (O’Donnell, 1992), defectuosas (Merkel y Croissant, 2001) y pseudo-democracias, y aquellas que emergieron en la tercera ola de democratización, comenzaron a ser progresivamente desplazadas por las democracias pragmáticas. Esta forma

experimental de gobernanza combina representación, participación y deliberación, como medios aptos para alcanzar metas sociales (Pogrebinschi, 2013: 1).

La orientación a incluir esta clase de dispositivos de participación y *accountability* societal, cobraría en adelante un lugar cada vez mayor en la ingeniería institucional y en los estudios especializados de estos países durante los últimos años. Sin embargo, con el paso del tiempo se llegaría a advertir que la riqueza de herramientas de democracia directa incluidas en numerosas Constituciones contrastaba profundamente con la escasez de experiencias de aplicación acumuladas o, incluso, con los déficits de reglamentación legal de las mismas (Madroñal, 2005).

La mayoría de las Constituciones de América del Sur incorporaron o ampliaron los mecanismos participativos durante las décadas de 1980 y 1990, tanto a partir de una demanda social (“de abajo hacia arriba”) como (y más frecuentemente) por la propia decisión de los representantes (“*top down*”). Dicha incorporación fue, como se mencionó anteriormente, más amplia y variada en los ámbitos subnacionales de gobierno (provincial, estadual, local, municipal) que en el nivel nacional (Zovatto, 2008: 290), ocurriendo una tendencia similar respecto de su puesta en práctica y su utilización.

El proceso de democratización política de esos años iría entonces de la mano de una proliferación de formas y mecanismos de participación ciudadana, tanto formales como informales (Ippólito-O’Donnell, 2007: 2). El fin general proclamado era el de fomentar una mayor involucración de la ciudadanía en la cosa pública para, de ese modo, corregir en parte la crisis de representación, haciendo frente a los problemas de gobernabilidad (Zovatto, 2008: 262). Con la crisis del Estado y la necesidad de mejorar el desempeño de las decisiones públicas, resaltaba la importancia de crear instrumentos de responsabilización de los gobernantes por los resultados de las políticas y de los programas gubernamentales, así como también, de mecanismos de control social (Amaro Czelusniak, Pereira Ribeiro y Amaral Dergint, 2014: 86-87).

Efectivamente, en un contexto de graves y repetidas crisis políticas, sociales, económicas y de las funciones representativas, siempre en peligro de derivar en otras más amplias y complejas rupturas institucionales que pongan en jaque a la propia estabilidad democrática y del régimen presidencial, los mecanismos de participación y control ciudadanos y, especialmente, la revocatoria de mandato, adquieren gran relevancia. Ello, en la medida en que abren nuevas opciones y posibilidades de dar solución a dichas crisis, como el reemplazo anticipado de un gobernante caído en descrédito, evitando, de esta forma, llegar al quiebre de la democracia. La revocatoria de mandato y, más aún, la revocatoria presidencial, se convierte en un instrumento de central interés y potencial en ese sentido.

### **3. La revocatoria de mandato: un acercamiento conceptual**

La revocatoria de mandato es un mecanismo de control ciudadano cuyo principal escenario se encuentra entre los países presidencialistas del continente americano. Ha sido insertada en varias Constituciones y leyes, tanto a nivel nacional como subnacional. El también llamado *recall* constituye una herramienta novedosa que

habilita a los ciudadanos a revocar el mandato de aquellas personas elegidas por voto popular que han dejado de contar con su aprobación y confianza. Otorga a la población la facultad de dejar sin efecto el mandato del titular de un cargo de elección popular como resultado de un proceso de consulta también popular (Zovatto, 2008: 260).

Es una institución vigente no sólo en algunos países de América Latina sino también en dieciocho estados de los Estados Unidos, en Suiza y, con ciertas variantes, en países como Taiwan, Etiopía, Liechtenstein, Nigeria, Palaos, entre otros (IDEA, 2008: 115-116). Permite impulsar la destitución de algún/os funcionario/s, que puede/n ser tanto miembro/s del poder ejecutivo como del legislativo (dependiendo de cada caso) y siempre a partir del aval de cierto número de electores (que, en la mayoría de los casos, va del 10 al 35% del padrón electoral) (García Lema, 1994: 260).

Los procedimientos de aplicación varían en alto grado pero, a grandes rasgos, se canalizan a partir de un referendo de revocación, el cual habilita a que la continuidad de los funcionarios investidos pueda ser puesta a consideración popular por medio del voto. Dicho referendo se instrumenta a partir del pedido de un grupo de ciudadanos, el que se formaliza en una iniciativa popular para la cual se exige la recolección en tiempo y forma de una cantidad mínima de firmas. El plazo de tiempo en el cual el mandatario puede ser destituido suele ser acotado y, en algunas ocasiones, se pide esgrimir causas atinentes a su ejercicio (aunque no se exige prueba de ellas). En caso de alcanzarse la mayoría requerida de votos favorables a la revocación en el referéndum vinculante, el mandatario es destituido, siendo reemplazado por designación, elección o sucesión preestablecida hasta completar el plazo.

Constituye un mecanismo “reactivo” debido a que se emplea como reacción de una parte (un sector de la ciudadanía) frente a una acción previa realizada por otra (el mandatario). En este caso, la acción u omisión del gobernante es juzgada por la población de un modo tan negativo que termina derivando en una búsqueda de finalización anticipada de su período. Es, por tanto, un instrumento de defensa de los ciudadanos frente a gobernantes devenidos impopulares (Eberhardt, 2014a).

Sin embargo, algunos diseños institucionales de revocatoria pueden terminar poniendo en jaque al sistema representativo, cuando permiten el abuso del mecanismo por parte de la población o de ciertos grupos de interés contrarios al gobernante. Lo mismo ocurre en los casos en que se amenaza repetidamente con su utilización (Lissidini, 2007: 4), pudiendo derivar en situaciones de inestabilidad y dificultades de ejercicio del gobierno.

Desde otro punto de vista, la “destitución” permitiría atenuar un problema siempre latente en las democracias representativas: que los ciudadanos, una vez que han elegido a sus representantes, ya no pueden seguir controlándolos (Schumpeter, 1971; Lijphart, 1984). La revocatoria vendría así a intentar subsanar esta dificultad al permitir a un cierto número de electores descontentos con su representante reclamar una votación especial (esto es, un referéndum revocatorio) en la que puedan destituirlo.

En un entorno institucional democrático, su principal función es la de habilitar una participación ciudadana que, en una primera fase, puede considerarse “negativa”, de control o “castigo” a los representantes a través del voto en

referéndum (más que de gestión “positiva” de proyectos e iniciativas por parte de la población). Ello es así en la medida en que se orienta, en un primer momento, a eliminar el contrato de representación erigido por el sufragio electivo antes de que expire el período preestablecido. Sin embargo, en el segundo momento, derivado de aquél, se realiza la acción positiva de reemplazar al mandatario desplazado por otro de mejor imagen pública, especialmente cuando el mecanismo de reemplazo preestablecido es el de convocar a una nueva elección.

Constituye por tanto un instrumento de *accountability*, entendida ésta como la capacidad para asegurar que los funcionarios públicos rindan cuentas por sus conductas, la facultad de obligarlos a justificar y a informar sobre sus decisiones y la disponibilidad para que, eventualmente, puedan ser castigados por ellas (Smulovitz, 2001: 2). Esto es, una rendición obligatoria de cuentas (Schedler, 1999). No una concesión generosa realizada por los representantes, sino un acto obligatorio y propicio en democracia. De este modo se estaría, por un lado, estimulando a los funcionarios electivos a informar y explicar sus decisiones y, por el otro, habilitando a los ciudadanos a reprender sus conductas en caso de hallarlas inapropiadas (Abal Medina, Alessandro y Cheli, 2007: 18).

La revocatoria de mandato es, así, un instrumento de *accountability* vertical, que surge desde la sociedad y se dirige a las distintas ramas del gobierno; a diferencia de la *accountability* horizontal, interna al aparato estatal o ejercida entre sus diferentes poderes instituidos: ejecutivo, legislativo, judicial (O'Donnell, 1998). Dentro de la dimensión vertical, es asimismo un mecanismo de *accountability* societal de las autoridades, en manos de un amplio espectro de asociaciones, movimientos sociales, ciudadanos y grupos políticos, dispuestos a monitorear el comportamiento de los funcionarios, a exponer y denunciar sus actos ilegales y a activar la operación de agencias horizontales de control (Smulovitz, 2001: 2). La revocatoria de mandato es, por tanto, una forma de control vertical societal ejercida a través de vías institucionales o legales.

A partir de la existencia de este mecanismo, el voto del ciudadano dejaría en parte de ser un cheque en blanco, pues quien es elegido estaría sometido al escrutinio público y debería rendir cuentas a sus electores, a riesgo de ser revocado (Monroy Gómez, 2006: 9). El cargo ya no pertenecería entonces tan enteramente al elegido, sino que estaría supervisado su ejercicio por el pueblo, debiendo corresponderse con los valores, necesidades y prioridades de éste.

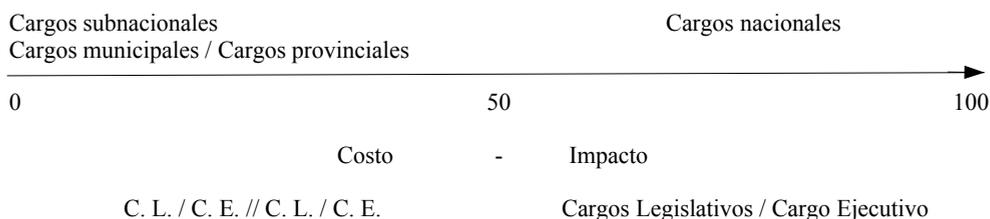
En Latinoamérica, las constituciones de Panamá, Ecuador, Venezuela y Bolivia la contemplan para el ámbito nacional. Los tres últimos países tienen revocatoria presidencial y de todos los cargos electivos del Estado central. Estos cuatro casos, junto con Perú, Argentina y Colombia, la incluyen a escala subnacional.

El impacto de la aplicación de este mecanismo varía en relación con la jerarquía del cargo, dependiendo de su función —si es ejecutivo o legislativo— y de su alcance territorial —si es nacional o subnacional—. Las bancas legislativas resultan más simples y menos costosas de revocar que las ejecutivas, debido a la mayor relevancia de estas últimas en los regímenes presidencialistas. Además, la conformación unipersonal del Ejecutivo da a este cargo una mayor visibilidad, exposición y capacidad de ser *accountable* en tanto pueden atribuirse responsabilidades individuales por los actos y omisiones de su titular (Mainwaring y Shugart, 1997).

Contrariamente, los poderes legislativos se conforman con un número más elevado de miembros, lo que hace diluir las responsabilidades en un órgano colectivo, reducir la visibilidad de las acciones de cada integrante y mantener a gran número de ellos en un desconocimiento general entre la población (menor transparencia).

De modo similar, los cargos municipales, primero, y provinciales, después, son de revocación más fácil y de menor repercusión e impacto que sus equivalentes nacionales. Ello debido al mayor alcance y prerrogativas del Estado central en comparación con las unidades descentralizadas (aun aquellas con alto grado de autonomía). Por tanto, la revocatoria de mayor coste y repercusión es la que recae sobre el mandato presidencial (Ejecutivo nacional).

Gráfico 1. Costo de la Revocatoria según relevancia del cargo



Fuente: elaboración propia.

Referencia: C. L. (Cargos Legislativos), C. E. (Cargo Ejecutivo).

En función de lo anterior es dable esperar que se registren mayor cantidad de procesos de revocatoria en el ámbito local que en el nacional, siendo que los costos políticos y procedimentales, así como la repercusión del hecho, son menores en el primero que en el segundo. Ello va asimismo reforzado por el hecho de que un presidente de la nación dispone de y es capaz de movilizar un cúmulo de recursos de poder muy superior al capital político con el que cuenta una autoridad local, con lo cual dicho presidente tendrá una clara ventaja sobre aquella a la hora de movilizar tales instrumentos a su favor, a fin de evitar que se inicie un pedido de revocatoria en su contra o bien para manipular el procedimiento según su conveniencia.

#### 4. Un tipo especial de revocatoria de mandato: la revocatoria presidencial

La revocatoria presidencial constituye un tipo especial de *recall* debido a los alcances e implicancias políticas que tiene la magnitud del cargo en cuestión, el presidente de la Nación, y en virtud de las repercusiones institucionales que implica en el diseño presidencialista clásico.

Según se sostiene en este artículo, un aspecto clave de la revocatoria presidencial es que flexibilizaría la rigidez del sistema –como se verá más adelante–, característica señalada por Linz (1988, 1990, 1994) respecto de los presidencialismos. Esto es, el período fijo del Ejecutivo, que elimina la posibilidad

de reemplazar a su titular en caso de pérdida de legitimidad popular o de apoyo parlamentario.

El mandato fijo puede significar que el presidente permanezca en su cargo sin apoyo legislativo y sin que éste pueda reforzar su autoridad por medio de un voto de confianza o de la disolución del parlamento. La revocatoria presidencial sería, por tanto, un mecanismo equiparable en su efecto (aunque no en su procedimiento) al voto de censura o de no confianza propio de los parlamentarismos, pero ejecutado por la ciudadanía. Este instrumento posibilitaría resolver ciertas situaciones conflictivas por vías institucionales más directas y “de abajo hacia arriba”, evitando una crisis de gobernabilidad y, en caso extremo, del régimen presidencial o de la democracia.

En algún sentido, la revocatoria del Presidente flexibilizaría entonces los sistemas presidenciales que la adoptan al ofrecer una vía institucional legítima a la población, como *accountability vertical o societal*, para reemplazar a gobernantes deslegitimados o que sufrieron una drástica pérdida de confianza ciudadana. Esta vía de deposición aparece, por tanto, como una alternativa (entre otras) al juicio político (*accountability horizontal*), la declaración de incapacidad, la renuncia, el abandono del cargo, también modos legítimos de ceses institucionales pero no ejercidos por el pueblo. Cabe finalmente diferenciar tales modos de interrupción presidencial constitucional de la clásica forma de salida anticipada inconstitucional: el golpe de Estado militar o cívico-militar, que se referirá más adelante.

En cuanto a la relación horizontal entre Poderes, la revocatoria presidencial permitiría también destrabar situaciones de crisis de legitimidad popular del presidente en un contexto político donde no sería factible que prosperara un juicio político por la existencia de un “escudo legislativo”. Tales serían: situaciones de gobierno unificado (cuando el presidente tiene mayoría propia en ambas cámaras), cuando el presidente tiene mayoría en una sola cámara y le basta para interrumpir un proceso de juicio político iniciado en la otra, con gobierno dividido no contando la oposición con los votos necesarios para destituirlo, o en los casos de diseño de juicio político mixto (en el que interviene tanto el poder judicial como el poder legislativo), cuando el ejecutivo tiene influencia sobre los jueces; todo ello, según la normativa constitucional.

En América Latina, la revocatoria presidencial existe únicamente en las constituciones nacionales de Venezuela, Bolivia y Ecuador. En cada uno de estos países adopta rasgos específicos y particulares en aspectos tales como: el período del mandato durante el cual puede convocarse, las firmas requeridas para dar inicio al referéndum y el plazo concedido para recolectarlas, los votos necesarios para aprobar la revocación, el mínimo de concurrencia electoral exigida para validar la votación, el efecto que provoca, el mecanismo previsto para sustituir al mandatario y la cantidad de procesos de revocatoria que pueden iniciarse por mandato. Según la forma específica que adquieran estos aspectos en cada caso, el diseño general del mecanismo resultará más o menos accesible para la ciudadanía y más o menos permisivo para la revocación, incentivando o desincentivando su uso.

Cabe adelantar en cuanto al diseño institucional de la revocatoria de mandato que su aplicación no debería ser tan sencilla como para trivializar su uso o incentivar expectativas puramente electoralistas de grupos opositores que terminen

por generar crisis de gobernabilidad o inestabilidad de gobiernos, ni tan dificultosa en cuanto a sus requerimientos como para hacerla impracticable en la realidad (IDEA, 2008).

## 5. Funciones y posibles efectos de las revocatorias

Entre las principales funciones y posibles efectos que pueden atribuirse a la revocatoria de mandato y, especialmente, a la revocatoria presidencial, surgen como centrales las siguientes:

- Constituye un mecanismo de participación que permite a cada ciudadano expresar, a través del ejercicio del voto en un referéndum vinculante, su disconformidad (o no) con un mandatario elegido democráticamente.
- Es un mecanismo de control de los representantes que incentiva a la población a monitorear la gestión de los mandatarios durante la mayor parte de sus períodos.
- Flexibiliza el mandato fijo de los funcionarios electos, los que pueden resultar destituidos por el voto en referéndum de la ciudadanía a solicitud de ésta, antes de la fecha de expiración normal prevista para su período.
- Puede ser un mecanismo útil para moderar o suavizar una situación de hiperpresidencialismo o excesiva concentración de facultades en el Ejecutivo a expensas de los otros poderes.
- Funcionaría como un dispositivo de *accountability* vertical societal, cuya existencia y disponibilidad en manos del ciudadano mantendría a los gobernantes en situación, necesidad o conveniencia de rendir cuentas de sus acciones y omisiones a los gobernados.
- Modificaría la concepción y ejercicio de la representación moderna, basada en la confianza del mandante respecto de los mandatarios. A diferencia de épocas pasadas, en las que las consecuencias de las decisiones políticas solo se juzgaban electoralmente al final del mandato, la revocatoria habilitaría la posibilidad de castigar las conductas de los representantes durante la mayor parte de su período. Cabe incluso aclarar que, en algunos países, se menciona como causa de uso de la revocatoria el incumplimiento por parte del mandatario de sus promesas de campaña, significando una especie de acercamiento a la antigua noción de “mandato imperativo”.
- En este artículo se sostiene que serviría como una vía de resolución de crisis institucionales, ya que permite la destitución anticipada de un mandatario por parte de la población a partir del uso de un instrumento legal de democracia directa. Ello haría factible, en una situación de extrema gravedad, evitar la ruptura del régimen presidencial y el quiebre de la democracia.
- Es un instrumento que democratizaría al régimen presidencial, siendo que no sólo la designación sino también la destitución de un representante podría realizarse por medio del ejercicio del voto ciudadano.

Este mecanismo podría igualmente estar sujeto a arrojar efectos indirectos, negativos o disruptivos como, por ejemplo:

- Funcionar como un mecanismo de destitución política anticipada del gobierno en manos de la oposición, especialmente cuando la designación de su reemplazante está previsto que sea canalizada a través de elecciones.
- Resultar un mecanismo de apoyo plebiscitario a un presidente que, sintiéndose amenazado en su continuidad por un proceso de juicio político o por una situación de crisis social –y política– grave, puede movilizar su convocatoria para reafirmarse en su cargo.
- La incorporación de este mecanismo en las reformas constitucionales podría también operar como un artilugio de distracción respecto de otras modificaciones que refuerzan las prerrogativas presidenciales.

## 6. El debate presidencialismo-parlamentarismo y la revocatoria de mandato

A mediados de los años ochenta Juan Linz (1988) provocó un gran impacto con su trabajo *Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?* Allí planteaba las dificultades de los sistemas presidenciales para la nueva etapa de redemocratización de los países latinoamericanos y, fundamentalmente, para la consolidación del régimen. Proponía, en su lugar, un viraje hacia el sistema parlamentario, que sería más conveniente para un nuevo comienzo de las instituciones en la región. Este trabajo tuvo distintas versiones (1988; 1990; 1994) donde se fueron introduciendo ciertos matices y leves modificaciones, pero las tesis de Linz permanecieron prácticamente inmodificables.

¿Cuáles fueron los puntos más importantes de las afirmaciones de Linz respecto del presidencialismo? En las sucesivas versiones de su trabajo (Linz, 1988; 1990; 1994) el autor criticó la rigidez del sistema para enfrentar crisis políticas, la personalización del régimen, el juego de suma cero, el conflicto de poderes, los problemas vinculados a la prohibición de la reelección, las conflictivas relaciones que podrían establecerse entre presidente y vicepresidente, etc. El trabajo tuvo una gran repercusión porque, además de plantear el viraje hacia un sistema parlamentario, Linz (1990) ubicaba la responsabilidad de la inestabilidad política regional en el sistema presidencial y, con ello, en las elites que habían determinado su implantación y permanencia a lo largo del tiempo.

La propuesta y la posición de Linz (1990) originaron un debate en el cual participaron notables investigadores que, al poco tiempo de la aparición del estudio, aportaron distintas perspectivas. Entre otros, pueden citarse la crítica metodológica de Nohlen (1991, 1998, 2013), la propuesta alternativa de Sartori (1991), las perspectivas complementarias de Lijphart (1989), los trabajos más empíricos de Mainwaring (1990), Shugart y Carey (1992) y de Mainwaring y Shugart (1997). Los estudios se multiplicaron posteriormente y existieron distintas “olas” (Elgie, 2005; Serrafero, 2010) sobre el análisis del presidencialismo en la región que partían del trabajo de Linz (1990). Asimismo, comenzaron a realizarse investigaciones sobre el funcionamiento real del presidencialismo en cada uno de los países, implicando un avance notable en la tarea del análisis comparado. Frente a la posición de Linz (1990) cabían, básicamente, dos vías: la vía correctiva de los defectos del presidencialismo y la vía sustitutiva que viraría el sistema hacia el parlamentarismo (Serrafero, 1994). Cabe recordar que el presidencialismo

latinoamericano, a diferencia del régimen presidencial clásico de los Estados Unidos –que tiene su propia agenda de problemas (Dahl, 2003)–, se caracteriza por la cantidad de poderes y facultades concentradas en manos del presidente, la relación asimétrica entre los órganos del Estado y las dificultades en el ejercicio de una *accountability* del poder presidencial.

En el debate se esgrimieron los pros y los contras del presidencialismo y el parlamentarismo. Antes de las arriba mencionadas debilidades del presidencialismo observadas por Linz y en defensa de este sistema se afirmaba que la historia y la tradición de los pueblos latinoamericanos confirmaba la pertinencia de esta forma de gobierno. En su contra, historiadores y constitucionalistas advertían el personalismo y la concentración de poder en la figura del presidente. La ventaja del régimen parlamentario era su flexibilidad para superar crisis y problemas que afectarían la estabilidad del régimen democrático. Junto con Linz, Valenzuela agregó como ventaja que el parlamentarismo, a diferencia del presidencialismo, favorecía la conformación de coaliciones. Pocos años después Mainwaring señalaba a favor del sistema presidencial la asignación precisa de la responsabilidad en cabeza del presidente a diferencia del parlamentarismo donde podría diluirse con mayor facilidad. De la discusión teórica se pasó a la investigación empírica y al análisis del funcionamiento del presidencialismo en los distintos países.

En todo este debate el tema de la revocatoria de mandato presidencial estuvo ausente. En gran medida porque este mecanismo no existía en las constituciones latinoamericanas cuando comenzó la discusión, pero también porque no se imaginaba que el poderoso presidente pudiera ser desplazado institucionalmente por el propio pueblo que lo había votado. ¿Con qué aspectos del debate se relaciona la revocatoria presidencial? Claramente, con dos cuestiones. En primer lugar, con la propia configuración y características del sistema presidencial. Y, segundo, con una de las características señaladas por Linz (1990) en cuanto a la supuesta rigidez del régimen, como se señaló anteriormente.

El sistema presidencial tiene, principalmente, las siguientes características. El Poder Ejecutivo está desempeñado por una persona, el presidente, que ejerce los cargos de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno. En el parlamentarismo, las tareas están disociadas y la jefatura del Estado es ejercida por un monarca o un presidente no elegido directamente por el pueblo. El presidente, en el presidencialismo, tiene un plazo fijo de mandato determinado por la Constitución, que sólo puede ser interrumpido frente a situaciones establecidas en la ley suprema, como el juicio político o la declaración de incapacidad. En el parlamentarismo, el Jefe de Gobierno permanece mientras tenga apoyo parlamentario. En el presidencialismo impera –al menos teóricamente– la independencia de poderes, esto es, que tanto el origen como el mantenimiento de la presidencia no depende del Congreso y viceversa. El fundamento de esta independencia es la legitimidad autónoma del presidente, basada en el voto popular. En el parlamentarismo, existe fusión de poderes. El Primer Ministro es una suerte de apéndice del propio Parlamento, quien lo designa y puede removerlo a través de algún tipo de voto de censura o ante la pérdida de una moción de confianza. Esta descripción tiene matices, pero sirve para confrontar ambos modelos. ¿En qué modifica la revocatoria de mandato esta descripción?

Como se mencionó más arriba, una de las características del presidencialismo es el mandato fijo del presidente, quien gobierna hasta su conclusión. Pero existen situaciones en que puede ser interrumpido, sea a través de un juicio político o de una declaración de incapacidad que desplaza al presidente. Más adelante se retomará esta cuestión con mayor precisión, pero baste señalar que la revocatoria sería otro modo de interrumpir este plazo fijo. Aunque, sin duda, no es cualquier modo. En las otras alternativas son los órganos del Estado –el Congreso y, según el caso, el Poder Judicial– o el propio presidente a través de su renuncia, quienes ponen fin a la designación popular. En la revocatoria de mandato es el propio pueblo quien desplaza al presidente. En otras palabras, en un régimen presidencial donde existe revocatoria de mandato, la legitimidad autónoma del presidente no es incondicional y total pues, teóricamente, cumpliendo determinadas condiciones y requisitos, la ciudadanía puede quitarle la legitimidad otorgada oportunamente en el acto electoral. En el régimen presidencial clásico (de los Estados Unidos) y en el presidencialismo latinoamericano no existía esa posibilidad. La diferencia no es menor. La imposibilidad de que la ciudadanía dirima problemas de legitimidad en el sistema presidencial (Linz, 1990), la dificultad de fiscalización del “caudillo” por parte del pueblo (Scumpeter, 1971) y el supuesto cheque en blanco dado a los presidentes (D’Donnell, 1992), serían problemas que encontrarían en la revocatoria presidencial un posible mecanismo compensador.

## **7. El encuadre de la revocatoria y los tipos de sucesión constitucional**

Se ha visto que la revocatoria de mandato implica una novedad importante para aquellos regímenes presidenciales que la incorporan. Corresponde ahora vincular el mecanismo más estrechamente con la inestabilidad política, las crisis institucionales y los recursos constitucionales disponibles para sortear tales ocasiones. Las crisis institucionales que culminan con un mandato presidencial son pensadas desde la teoría de las caídas presidenciales, que se trata más adelante. Resulta conveniente articularlas también con la teoría de la sucesión política, democrática y constitucional, que distingue distintos tipos de sucesión; y encuadrar la revocatoria presidencial dentro de esta tipología.

Las Constituciones que consagran regímenes democráticos regulan las distintas situaciones que pueden ocurrir, no sólo las elecciones y las transferencias de poder a los elegidos, sino que también contemplan las situaciones de ruptura o interrupción. La primera distinción es entre sucesiones constitucionales y extraconstitucionales (o inconstitucionales). Y entre las sucesiones constitucionales, se distingue las normales de las accidentadas. Esta perspectiva prácticamente no se ha tenido en cuenta, pero parece necesario contemplarla a efectos de brindar un panorama más amplio sobre las crisis, sus resoluciones y los mecanismos constitucionales que establece el sistema presidencial, incluso más allá de la casuística que se ha planteado desde la tercera ola de la democratización.

El cumplimiento del plazo presidencial y la asunción de un nuevo mandatario electo popularmente –o el mismo si hay reelección inmediata– generan el tipo de *sucesión constitucional normal (o esperable)*. El presidente en ejercicio concluye el plazo fijo del mandato y transfiere el poder al nuevo mandatario electo en elecciones

celebradas para tal fin. La estabilidad formal del sistema político se vincula directamente con la cadena de sucesiones constitucionales normales que se producen en un país.

En las Constituciones decimonónicas –y en las de la actualidad– se previó la ruptura de la secuencia de las sucesiones normales. La interrupción del mandato, sea por muerte, renuncia, destitución o inhabilidad –u otras causas señaladas en algunas Constituciones modernas, como la revocatoria de mandato–, genera el tipo de *sucesión constitucional accidentada (o inesperada)*, pues, si bien está prevista en el texto constitucional, no ocurre necesariamente y, si acontece, interrumpe el cumplimiento del plazo fijo del mandato presidencial<sup>3</sup>. Todas las Constituciones contemplan el supuesto posible de no cumplimiento o agotamiento del mandato presidencial variando, según los casos, las situaciones en que estas interrupciones se producen.

Finalmente, la *sucesión extraconstitucional (o inconstitucional)* refleja no sólo la interrupción del mandato presidencial, sino también su reemplazo por medios y sujetos ajenos a los prescritos por la Constitución. Es el caso del quiebre democrático, generalmente producido por un golpe de Estado y seguido por la instauración de un nuevo régimen (no democrático).

Tabla 1. Tipos de sucesión presidencial

Tipos de sucesión	Concepto	Mecanismos
Extraconstitucional	Interrupción del mandato y reemplazo en contra o en violación de la constitución	Golpe de Estado Revolución
Constitucional accidentada	Interrupción del mandato de acuerdo a determinadas causas y procedimientos previstos en la norma constitucional	Muerte Renuncia Juicio Político Declaración Inhabilidad física, mental, moral Declaración de abandono del cargo <i>Revocatoria de mandato</i>
Constitucional normal	Finalización del plazo del mandato y elección de un nuevo presidente	Cumplimiento de la Constitución (plazo presidencial y elecciones)

Fuente: elaboración propia.

Tras la inauguración de la tercera ola de la democratización son las *sucesiones constitucionales accidentadas* las que han merecido la atención de los investigadores, de acuerdo con lo que acontece en la realidad política de las últimas décadas. Los modos accidentados de culminación del mandato son momentos críticos que generan fuertes desequilibrios y que deben ser superados, incluso la muerte del presidente constituye un hecho crítico que dispara un proceso de sucesión.

<sup>3</sup> Cabe señalar que algunas sucesiones accidentadas pueden preverse, como cuando es electo un presidente que está gravemente enfermo. Si bien no sería lo habitual, puede ocurrir. Además, en estos casos se suele ocultar la gravedad de los padecimientos físicos de los candidatos a la presidencia.

Dentro de los modos accidentados de conclusión del mandato se agrega, entonces, la revocatoria presidencial. La práctica habitual ha sido encuadrar este mecanismo como un modo de participación ciudadana o bien como un mecanismo de democracia directa. Desde esta perspectiva configura, además, un mecanismo constitucional originado en una situación de severa crisis y destinado a provocar una sucesión accidentada que desplaza del gobierno al mandatario en ejercicio.

## 8. La revocatoria y la teoría de las interrupciones presidenciales

La teoría de las interrupciones o las caídas presidenciales desarrollada en los últimos tiempos ha tratado de dar cuenta de este fenómeno de las interrupciones presidenciales, encuadrables en las llamadas sucesiones constitucionales accidentadas (Serrafero, 2014).

En este marco, los autores resaltaron que los desplazamientos han significado caídas de gobiernos, pero dentro del régimen democrático. Mecanismos institucionales fueron los que sellaron la salida de los presidentes, sea a través de la acción del Congreso –*impeachment*, declaración de incapacidad– o de la renuncia forzada del mandatario. En relación al progreso del juicio político una cuestión clave es si el presidente goza o no de un “escudo parlamentario” (Pérez Liñan, 2007). La renuncia presidencial (forzada) ha sido un mecanismo que, probablemente, se ha utilizado antes de la tercera ola de la democratización. En un número significativo de casos, los rasgos relevantes de los procesos fueron la protesta social, las manifestaciones y las acciones populares que significaron *movilizaciones* que determinaron la caída de gobiernos elegidos a través de procedimientos democráticos. En el origen de lo que sería el proceso de caída los autores destacan, entre otros, a la crisis económica, la corrupción, los escándalos políticos y el estilo presidencial que puede acelerar su propia debilidad (Marsteintredet, 2008; Hochstetler, 2008; Alvarez y Marsteintredet, 2010). También fueron señalados otros factores como el gobierno dividido y la fragmentación partidaria, que incrementan la potencialidad del conflicto (Kim y Bahry, 2008), el carácter minoritario de los gobiernos (Negretto, 2006) y la ruptura de las coaliciones que sostienen a los presidentes (Mejía Acosta y Polga-Hecimovich, 2011b). De igual modo, resulta significativo el estilo de liderazgo y el manejo presidencial de la crisis. El estilo confrontacional del mandatario puede ser crucial para sellar su suerte, como parece haber ocurrido en Ecuador, en 1997, con el Presidente Bucaram (Pérez Liñan, 2007). También se destacó la debilidad –y el aislamiento– del liderazgo presidencial como elemento central de la caída de Fernando de la Rúa, en la Argentina, en 2001. Otros elementos específicos del diseño institucional pueden jugar también un papel significativo. Por ejemplo, en la crisis argentina de 2001, las elecciones intermedias fueron un factor importante que erosionó aún más la legitimidad de un gobierno débil o que había comenzado a presentar problemas de gobernabilidad (Serrafero, 2002; Llanos, 2010).

Las rupturas presidenciales mostraron un mayor activismo del Congreso, pues, objetivamente, el Congreso ha aparecido en los desplazamientos institucionales de los presidentes latinoamericanos (Nolte, 2006; Carey, 2006). Así, por ejemplo, en la última destitución producida en Paraguay, el Congreso utilizó el *impeachment*

para desplazar a Fernando Lugo como una suerte de voto de censura (Marsteintredet, Llanos y Nolte, 2013).

Las caídas presidenciales configuraron un nuevo escenario en la región. Sin embargo, las crisis políticas pueden superarse a través de salidas institucionales que parecen haber mostrado un poder del Congreso incrementado o, según se ha señalado también, cierta “parlamentarización” del presidencialismo. Algunos autores estiman que se ha producido una flexibilización y una cuasi-parlamentarización del sistema presidencial (Marsteintredet, 2008; Mejía Acosta y Polga-Hecimovich, 2011a). Se habría recurrido así a mecanismos paraconstitucionales que acercaron el régimen presidencial a la flexibilización del parlamentarismo mediante los recursos de la renuncia presidencial, las elecciones anticipadas y prácticas equivalentes al voto de censura. Los peligros del presidencialismo, apuntados por Linz, podrían entonces evitarse, señalan Marsteintredet y Berntzen (2008). Una pregunta importante que recién empieza a responderse (Hochstetler y Samuels, 2011), es ¿cómo son los gobiernos que emergen luego de las caídas presidenciales? Otro interrogante clave es si las interrupciones han sido buenas o malas para la democracia (Marsteintredet, 2013).

La revocatoria de mandato, hasta ahora, ha estado totalmente ausente de la teoría y del debate acerca de las interrupciones o caídas presidenciales. No hay duda de que resulta pertinente su inclusión, aunque sean pocos los países que la cuentan en sus constituciones. En este sentido, y como consta en la Tabla 2, dentro de las acciones existentes para enfrentar una crisis económica, política e institucional, además de los mecanismos conocidos (renuncia, juicio político, declaración de incapacidad, etc.) más encuadrables dentro de una *accountability* horizontal, se agrega entonces la revocatoria presidencial. Única acción que tiene como protagonista al pueblo elector y que refleja una *accountability* vertical. Este mecanismo en poder de los ciudadanos, como se señaló anteriormente, puede tener distintos diseños que lo hacen más o menos restrictivo y distintos usos políticos pero, así y todo, se suma como una nueva herramienta dispuesta para enfrentar situaciones graves que pueden desatar una sucesión constitucional accidentada, esto es, el desplazamiento prematuro del presidente.

Tabla 2. Crisis presidenciales y mecanismos de superación

Crisis económica Protestas sociales Corrupción Escándalos	Acción presidencial	Renuncia	Sucesor legal*
	Acción parlamentaria	Juicio Político Declaración de incapacidad física, mental, moral Declaración de abandono del cargo	Sucesor legal
	Acción del electorado	Revocatoria de mandato	Sucesor legal

Fuente: elaboración propia.

\* Aclaración: Cada país establece en su Constitución –o en su caso la legislación– un mecanismo de sucesión que puede ser el reemplazo automático de la vicepresidencia, la selección en el ámbito del legislativo o la elección de la ciudadanía.

## 9. La utilidad de la revocatoria presidencial (vuelta de tuerca)

Retornando a las críticas de Linz sobre el presidencialismo y teniendo en cuenta la cuestión empírica de la “nueva inestabilidad” en la región así como el desarrollo de la teoría de las interrupciones presidenciales, podría conjeturarse que la revocatoria, teóricamente, sería de utilidad respecto de algunos de los problemas apuntados. Básicamente, podría actuar como *mecanismo disuasivo* del exceso o abuso del poder presidencial y como *dispositivo resolutivo* de crisis institucionales.

Como *mecanismo disuasivo*, y en una perspectiva de corrección de algunos problemas o deficiencias del sistema presidencial, la revocatoria podría actuar sobre el comportamiento del presidente por *expectativa*, esto es, que el mecanismo estaría presente en el universo conceptual –del mandatario y también de la población– como posible consecuencia frente a determinadas acciones del presidente. Ante las situaciones y consecuencias de mal gobierno o de exceso y abuso de las facultades extraordinarias y acciones unilaterales del presidente, no sólo estaría a disposición el mecanismo de juicio político, sino también la revocatoria de mandato. Si lo usual ha sido que el presidente triunfador en las elecciones se considerara tenía un cheque en blanco otorgado por la población (D’Donnell, 1992) o que la exigencia de responsabilidad política era poco menos que imposible (Linz, 1988; 1990; 1994), la revocatoria introduciría una diferencia en ese aspecto.

En segundo lugar, y como *dispositivo resolutivo*, la revocatoria podría actuar para reencauzar crisis políticas e institucionales, a través del voto ciudadano. Podría destrabar situaciones de inmovilidad ocasionadas por el gobierno dividido y el conflicto entre el gobierno y la oposición. El mecanismo también estaría a disposición frente a la típica situación de erosión de la legitimidad presidencial que hace que el presidente ingrese en el terreno de la debilidad que pone en riesgo al sistema. Piénsese en una situación donde el presidente goza de la protección del “escudo parlamentario” (Pérez Liñan, 2007) y, sin embargo, existen graves convulsiones sociales, crisis económica, protestas callejeras y riesgos de ruptura. Como se ha señalado, las severas crisis institucionales cuentan ahora con otro dispositivo más para reconducir y reequilibrar el sistema institucional. Por cierto, los alcances del uso y la propia efectividad de esta herramienta tendrán que ver con el diseño institucional específico de la revocatoria, al igual que con la situación política concreta a la que se aplica.

## 10. Reflexiones finales

La revocatoria de mandato es un mecanismo de participación y control ciudadano que en la región apareció en el contexto de una severa crisis de representación. A partir de los noventa, varias Constituciones latinoamericanas la han incluido

respecto de cargos ejecutivos y/o legislativos de nivel sub nacional y/o nacional. Entre ellos, tres países incorporaron la revocación de mandato presidencial: Bolivia, Ecuador y Venezuela.

En este trabajo se ha articulado la incorporación de este mecanismo dentro de la teoría del régimen presidencial y, específicamente, de la resolución de las crisis institucionales que ubican en la presidencia el factor más decisivo de una erosión grave de la legitimidad. Esta vinculación, hasta ahora, no había estado presente en la literatura especializada.

Por un lado, hemos consignado un breve desarrollo de la cuestión presidencialismo-parlamentarismo y, particularmente, el tema de la rigidez del mandato presidencial de acuerdo a las pioneras críticas de Juan Linz (1988). En este trabajo se ha señalado que el sistema presidencial con revocatoria de mandato del presidente, en términos teóricos, significa una importante diferencia, ya que dicho régimen contaría con un recurso más para su flexibilización vía la finalización anticipada de su período.

Por otra parte, se ha traído a colación el desarrollo de la teoría de las caídas de los primeros mandatarios a través de mecanismos institucionales y que, para muchos autores, atenuó los antes referidos riesgos de la rigidez del sistema presidencial. En todos estos desarrollos la revocatoria de mandato también ha estado ausente.

En efecto, la revocatoria presidencial se agrega a otros mecanismos existentes de sucesiones constitucionales accidentadas, esto es, la previsión constitucional de que el mandato se interrumpa por determinadas causas señaladas en la norma y que reflejan un estado de crisis institucional. Mecanismos todos que evitaron las rupturas de los regímenes presidenciales de las últimas décadas y que dieron lugar a la llamada “flexibilización o cuasi-parlamentarización del presidencialismo”.

Por otra parte, como el juicio político expresa una acción de *accountability horizontal*, la revocatoria de mandato del presidente constituye un recurso de *accountability vertical*. Esta herramienta se ha venido a incorporar a otros mecanismos –además del mencionado juicio político– como la declaración de incapacidad o de abandono del cargo, que también son expresiones del ejercicio de una *accountability horizontal* y de las renunciias forzadas (cuando el presidente se ve obligado a dimitir porque la situación de crisis no le permite otras salidas, generalmente en situaciones de protesta social o movilizaciones callejeras que implican también una suerte de *accountability vertical*).

Hasta el momento, no existen casos de destituciones de presidentes que hayan sido canalizadas a través de la revocatoria presidencial. Las experiencias de aplicación de este mecanismo contra presidentes latinoamericanos (Hugo Chávez en Venezuela en 2004 y Evo Morales en Bolivia en 2008) (Eberhardt, 2014b), han dado como resultado la ratificación de los funcionarios en sus cargos. Sí, en cambio, se han realizado en la región destituciones de primeros mandatarios utilizando el proceso de *impeachment*, la declaración de incapacidad, de abandono del cargo y las renunciias forzadas.

Cabe aclarar que, más allá del optimismo de muchos autores sobre esta “flexibilización” del régimen, en muchos casos no se respetaron las reglas constitucionales, y el comportamiento de los actores institucionales ha dejado mucho que desear. Sin embargo, aún así, la resolución de situaciones críticas por

parte de la élite política marca una diferencia positiva respecto a las antiguas experiencias de golpes militares para desplazar a un mandatario debilitado en su legitimidad.

En cuanto a la revocatoria, es también probable que su utilización tenga no pocos cuestionamientos. Como ejemplo, puede citarse nuevamente el proceso de *recall* ejecutado contra el presidente venezolano Hugo Chávez en 2004, el que estuvo teñido de sospechas de manipulación, extorsión y fraude y que culminó con su confirmación en el cargo. O el de su par boliviano, celebrado en el año 2008 en simultaneidad con el de la mayoría de los prefectos departamentales, donde también emergieron serias dudas respecto de los resultados de la votación para el caso de un ejecutivo local oficialista que logró evitar la destitución.

Pero lo importante es que existe un recurso más destinado a suavizar la “rigidez del presidencialismo” que tanto criticaba Linz. Un mecanismo en manos de los ciudadanos, lo cual implica una modificación importante del sistema presidencial, justamente referido a su fase más sensible: la crisis institucional situada en la cabeza del sistema.

Más allá de esta novedad y de este recurso que se adiciona a los ya existentes, que han obrado en favor de la flexibilización del sistema, caben algunos otros comentarios en vinculación con el régimen político democrático.

¿Cómo se conjuga la revocatoria presidencial con la teoría democrática? Sin duda, responde a su lógica. Así como el pueblo erige a una persona como su gobernante, el mismo pueblo puede decidir, en un momento, quitarle la legitimidad que le ha otorgado en una instancia anterior. Si el acto electoral le otorga legitimidad de origen a un gobernante, la revocatoria le otorga al pueblo la posibilidad de controlar y decidir sobre la existencia o no de una legitimidad de ejercicio. Si una de las críticas a la democracia –desde Rousseau hasta el presente– ha sido que los ciudadanos no pueden controlar a sus gobernantes una vez electos, la revocatoria del mandato surge como posible remedio, sobre todo en un régimen presidencial. En este sentido, la revocatoria presidencial puede significar un modo de “democratizar” la presidencia. Efectivamente, si la crítica ha recaído en la concentración de poder en el primer mandatario, en su alejamiento respecto de la voluntad popular una vez en el cargo, o en las tendencias delegativas de los líderes presidenciales (O’Donnell 1992), la revocatoria de mandato podría ser también un recurso habilitado para la “democratización” de la presidencia: si a través del voto se instituye a un presidente, a través del voto también puede ser destituido.

Como contracara de lo anterior, cabe hacerse otras preguntas en sentido opuesto ¿La revocatoria de mandato presidencial es una suerte de cuña plebiscitaria que se encaja en una democracia de corte representativo? ¿Deslizamos así a esta democracia representativa a un desfiladero plebiscitario? En cierta medida, así podría verse. Y no deja de llamar la atención que sean justamente los regímenes más inclinados a este tipo de democracia en la región, y con un régimen hiperpresidencialista (Ecuador, Bolivia y Venezuela) los que hayan incorporado el mecanismo revocatorio presidencial en sus constituciones. Existe una tendencia de algunas democracias a ser cada vez menos representativas y más plebiscitarias, bajo el recurso de los llamados “mecanismos participativos”. En este sentido, la revocatoria de mandato podría dar mayor contenido teórico a este pasaje o ser utilizada para reforzar tendencias plebiscitarias.

En otras palabras, asoma cierto riesgo de que la revocatoria, antes que funcionar como un mecanismo efectivo de participación y control ciudadano, sirva para justificar y hacer posible una democracia más plebiscitaria que participativa o representativa, donde el presidente ponga directamente a juicio de la ciudadanía la ratificación de sus políticas y de su legitimidad en el cargo, eludiendo la mediación de los demás órganos e instituciones públicas de decisión. En este escenario, el Congreso y el resto de las instituciones (los partidos incluidos), contarían notablemente menos que el presidente a la hora de tomar las decisiones y de ejercer el poder.

Pero la versión democrática y de control ciudadano también es posible y deseable. La de una revocatoria que sea menos plebiscitaria y más republicana. Ciudadanos libres que ejerzan su derecho de destituir al presidente utilizando reglas claras, factibles de ser aplicadas en la realidad concreta y sin manipulación política mediante. Esto es, una revocatoria presidencial que vaya más allá de la pugna entre democracia representativa y la democracia participativa o directa, que en algún sentido implique una combinación de ambas, justamente, en el punto central y neurálgico de quién y hasta cuando gobierna.

En esta versión, la revocatoria de mandato –además de ser un mecanismo de flexibilización del presidencialismo– complementa la democracia republicana pues es el ciudadano libre y virtuoso quien ejerce responsablemente su derecho. Como ocurre generalmente, es tarea de los líderes políticos construir instituciones fuertes que respondan a una democracia de contenido republicano. Con la revocatoria de mandato presidencial tienen otra oportunidad. Esperemos que no se eche a perder.

## 11. Bibliografía

- Abal Medina, J. M., M. Alessandro y G. Cheli (2007): “Controlando a los representantes: una revisión teórica y conceptual de la *accountability* vertical”, en J.M. Abal Medina, comp., *Evaluando el desempeño democrático de las instituciones políticas argentinas*, Buenos Aires, Prometeo.
- Alvarez, M. y L. Marsteintredet (2010): “Presidential and Democratic Breakdowns in Latin America: Similar Causes, Different Outcomes”, en M. Llanos y L. Marsteintredet, *Presidential Breakdowns in Latin America*, Palgrave Macmillan.
- Amaro Czelusniak *et al.* (2014): “Participacao, transparencia e avaliacao de políticas públicas”, *Revista de Direitos Fundamentais & Democracia*, 15 (15), pp. 82-100.
- Carey, J. M. (2006): “Presidencialismo versus parlamentarismo”, *POSTData*, 11, pp. 121-161.
- Bucek, J. y B. Smith (2000): “New Approaches to Local Democracy: Direct Democracy, Participation and the ‘Third Sector’”, *Environment and Planning C: Government and Policy* 2000, 18, pp. 3-16
- Dahl, R. (2003): *¿Es democrática la constitución de los Estados Unidos?*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Eberhardt, M. L. (2014a): “Crisis de la representación en las democracias presidencialistas latinoamericanas ¿La revocatoria de mandato como opción?”, *Revista Elecciones*, 12 (13), Lima: ONPE.

- Eberhardt, M. L. (2014b): "Revocatoria de mandato en América latina: legislación y empleo de este mecanismo de participación y control ciudadano", en M.L. Eberhardt, comp., *Democracia y participación ciudadana desde una perspectiva latinoamericana*; Florencio Varela: Editorial UNAJ, pp. 45-72.
- Eberhardt, M. L. (2015): "¿El fin de la democracia representativa? Otras modalidades democráticas: participación y deliberación ciudadana", *Revista Direitos Fundamentais*, 18 (18), Curitiba, Unibrasil, pp. 182-227.
- Elgie, R. (2005): "From Linz to Tsebelis: Three Waves of Presidential/Parliamentary Studies?", *Democratization*, 12 (1), pp. 107-122.
- García Lema, A. M. (1994): *La reforma por dentro. La difícil construcción del consenso constitucional*, Buenos Aires, Planeta.
- Hochstetler, K. (2008): "Repensando el presidencialismo: desafíos y caídas presidenciales en el Cono Sur", en *América Latina Hoy*, 49, pp. 51-72.
- Hochstetler, K. y D. J. Samuels (2011): "Crisis and Rapid Reequilibration. The Consequences of Presidential Challenge and Failure in Latin America", *Comparative Politics*, 43 (2), pp. 127-145.
- IDEA (International Institute for Democracy and Electoral Assistance) (2008): "When citizens can recall elected officials", en *Direct Democracy Handbook*, Stockholm, International IDEA.
- Ippólito-O'Donnell, G. (2007): "Bajo la Sombra de Atenas. Avances y Retrocesos de la Democracia Directa en América Latina", en *Actas de la Conferencia Internacional Democracia Directa en América Latina*, Buenos Aires, Research Centre on Direct Democracy – UNSAM – IDEA.
- Kim, Y. H. y D. Bahry (2008): "Interrupted Presidencies in Third Wave Democracies", *The Journal of Politics*, 70 (3), pp. 807-822.
- Llanos, M. (2010): "*Presidential Breakdown in Argentina*", *Presidential Breakdowns in Latin America*, Palgrave, Macmillan.
- Linz, J. J. (1988): "Democracia presidencialista o parlamentaria. ¿Hay alguna diferencia?", en *Presidencialismo vs. Parlamentarismo. Materiales para el estudio de la Reforma Constitucional en la Argentina*, Buenos Aires, Eudeba.
- Linz, J. J. (1990): "Democracia: Presidencialismo o Parlamentarismo ¿Hace alguna diferencia?", en O. Godoy, ed., *Hacia una democracia moderna. La opción parlamentaria*, Santiago, Editorial Universidad Católica de Chile.
- Linz, J. J. (1994): "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?", en J.J. Linz y A. Valenzuela *The Failure of Presidential Democracy*, Vol. 1, Maryland, The Johns Hopkins University Press.
- Lijphart, A. (1984): *Las democracias contemporáneas*, Barcelona, Ariel.
- Lijphart, A. (1989): "Presidenciamismo e democrazia maggioritaria", *Rivista italiana di scienza politica*, XIX (3), pp. 367-384.
- Lissidini, A. (2007): "Democracia Directa en América Latina: entre la Participación y la Delegación", *Documento de Trabajo N° 17*, Serie de Documentos de Trabajo, Buenos Aires, Escuela de Política y Gobierno – UNSAM.
- Madroñal, J. C. (2005): "Direct Democracy in Latin America", *Más Democracia, Democracy international*.
- Mainwaring, S. (1990): "Presidentialism in Latin America", *Latin American Research Review*, XXV (1), pp. 157-179.

- Mainwaring, S. y M. Shugart (1997): *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, University Press.
- Marsteintredet, L. (2008): "Las consecuencias sobre el régimen de las interrupciones presidenciales en América Latina", *América Latina Hoy*, 49, pp. 31-50.
- Marsteintredet, L. y E. Berntzen (2008): "Reducing the Perils of Presidentialism in Latin America through Presidential Interruptions", *Comparative Politics*, 41 (1), pp. 83-101.
- Marsteintredet, L., M. Llanos y D. Nolte (2013): "Paraguay and the Politics of Impeachment", *Journal of Democracy*, 24 (4), pp.110-123.
- Marsteintredet, L. (2013): "Explaining variation of executive instability in presidential regimes: Presidential interruptions in Latin America", *International Political Science Review*.
- Mejía Acosta, A. y J. Polga-Hecimovich (2011): "Soluciones parlamentarias a las crisis presidenciales de Ecuador", en *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, CELAEP, 4, 49-73.
- Merkel, W. y A. Croissant (2001): "*La democracia defectuosa como régimen político. Instituciones formales e informales*", en R. Máiz Suárez, coord., *Construcción de Europa, democracia y globalización*, 1, Santiago de Compostela, Universidad de Santiago de Compostela, pp. 119-150.
- Monroy Gómez, F. (2006): "La revocatoria del mandato presidencial como mecanismo de participación ciudadana", Bucaramanga, Universidad Industrial de Santander. Disponible en:  
<http://repositorio.uis.edu.co/jspui/bitstream/123456789/8234/2/120175.pdf>. [Consulta: 04 de abril de 2015]
- Mejía Acosta, A. y J. Polga-Hecimovich (2011a): "Coalition Erosion and Presidential Instability in Ecuador", *Latin American Politics and Society*, 53 (2), pp. 87-111.
- Negretto, G. (2006): "Minority Presidents and Types of Government in Latin America", *Latin American Politics and Society*, 48 (3), pp. 63-92.
- Nino, C. (1997): *La constitución de la Democracia Deliberativa*. Barcelona: Gedisa.
- Nohlen, D. (1991): "La reforma institucional en América Latina. Un enfoque conceptual y comparativo", en D. Nohlen y L. De Riz, *Reforma institucional y cambio político*, Buenos Aires, Legasa.
- Nohlen, D. (2013): "El presidencialismo comparado": *Revista Instituto de Altos Estudios Europeos*, núm. 1 RIAEE, pp. 6-23.
- Nohlen D. y M. Fernández B., eds., (1998): *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad.
- Nolte, D. (2006): *Los Congresos en América Latina: Legislaturas reactivas, potencialmente activas*, México, Cámara de Diputados.
- O'Donnell, G. (1992): "*¿La democracia delegativa?*", *Cuadernos del CLAEH*, 1, pp. 5-20.
- O'Donnell, G. (1998): "Accountability horizontal", *Ágora: Cuaderno de estudios políticos*, 8, pp. 5-34.
- Pérez Liñan, A. (2007): *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*, Cambridge, New York, Cambridge University Press.
- Pogrebinschi, T. (2013): *The Pragmatic Turn of Democracy in Latin America*, Berlin, Friedrich Ebert Stiftung.
- Schedler, A. (1999): "Conceptualizing Accountability", en A.L. Schedler, L. Diamond y M. E. Plattner, *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder, CO, Lynne Rienner Publishers.

- Schumpeter, J. (1971): *Capitalismo, Socialismo y Democracia*, Madrid, Aguilar.
- Serrafero, M. (2002): “Argentina: Rebelión en el granero del mundo”, en *Revista de Occidente*, Madrid, 251, pp. 19-51.
- Serrafero, M. (2010): “Democratizar la presidencia más que atenuar el presidencialismo”, *Suplemento La Ley – Constitucional*, pp. 36-49.
- Serrafero, M. (1994): "Instituciones políticas de América Latina: revisión de enfoques teórico-metodológicos", en *Sistema, Revista de Ciencias Sociales*, Madrid, 122, pp. 83-99.
- Serrafero, M. (2014): “Flexibilización del presidencialismo en América Latina: ¿un fenómeno nuevo?”, *Revista de Estudios Políticos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 163, pp. 67-99.
- Smulovitz, C. (2001): “Judicialización y Accountability Social en Argentina”, *Actas de XXII International Conference de LASA*, Washington D. C. Disponible en: <http://lasa.international.pitt.edu/Lasa2001/SmulovitzCatalina.pdf>. [Consulta: 24 de abril de 2015]
- Taboada, J. (2005): “Democracia Semidirecta en América Latina”, *Observatorio Electoral Latinoamericano*; pp. 7. Disponible en: <http://www.observatorioelectoral.org/informes/documentos/data/2006-04-05-juli-taboada.pdf>. [Consulta: 09 de enero de 2015]
- Zovatto, D. (2008): “Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado: 1978-2007”, en A. Lissidini, Y. Welp y D. Zovatto *Democracia Directa en Latinoamérica*, Buenos Aires, Prometeo.